

Förvaltningsrätten i Malmö
Box 4522
203 20 Malmö

2017-10-02

Begäran om laglighetsprövning

Klagande



Ombud för klaganden

John Stauffer
Civil Rights Defenders
Sergels torg 12,
111 57 Stockholm
john.stauffer@civilrightsdefenders.org

Ombud för klaganden

Frederick Batzler
Centrum för Sociala Rättigheter
Östra Tullgatan 3
211 28 Malmö
kontakt@socialarattigheter.se

Saken

Begäran om laglighetsprövning, avseende lokala ordningsföreskrifter, Vellinge kommun.

1 Yrkanden och rättsliga grunder

Kommunfullmäktige i Vellinge kommun har 2017-09-20, med stöd av 3 kap. 8 § ordningslagen, fattat beslut om att i de lokala ordningsföreskrifterna införa ett förbud mot passiv insamling av pengar ("tiggeri") på ett antal angivna platser inom kommunen.

Klaganden yrkar att föreskriften ska upphävas i enlighet med 10 kap. 8 § 4 punkten kommunallagen.

Som grund för yrkandet menar klaganden att föreskriften varken är nödvändig eller proportionerlig, och därför strider mot 3 kap. 8 och 11 §§ ordningslagen.

Vidare har föreskriften meddelats i strid med Sveriges åtaganden på grund av den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (hädanefter Europakonventionen), varför föreskriften strider mot 2 kap. 19 § regeringsformen.

Slutligen kommer föreskriften att missgynna minoritetsgruppen romer och strider därför mot 2 kap. 12 och 19 §§ regeringsformen.

2 Utveckling av talan

2.1 Förbudet strider mot ordningslagen

2.1.1 Förbudet är inte nödvändigt

Ett förbud mot passiv penninginsamling ("tiggeri") är inte nödvändigt i Vellinge kommun. Av 3 kap. 8 § ordningslagen framgår att en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av kommunen för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Kompetensen är begränsad och kommunen får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Föreskrifter får meddelas endast i den mån de behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten på allmän plats. Vidare krävs att föreskrifterna är utformade med en sådan tydlighet att de enkelt kan tillämpas, och ha en sådan grund i det allmänna rättsmedvetandet att de inte riskerar undergräva respekten för rättsväsendet.¹

De ordningsföreskrifter som Vellinge kommun har antagit innebär ett förbud mot passiv insamling av pengar på Stortorget och Lilla torget i Vellinge kommun samt Bäckatorget och västra delen av Skanörs Centrum. Därutöver omfattas Höllvikens bibliotek, Skanörs hamn och Nyckelhålsparken i Höllviken av förbudet. Av förarbetena till ordningslagen framgår förvisso att det kan finnas behov av lokala ordningsföreskrifter som reglerar pengainsamling på offentlig plats,² men att en kommun dock enbart får lov att med-

¹ Regeringsrättens dom RÅ 1992 ref. 75.

² Prop 1992/93:210 *Om ny ordningslag m. m.*, s. 142.

delar sådana föreskrifter för vilka det finns ett allmänt och påtagligt behov.³ Enligt klagandens mening tillfredsställer inte ett lokalt förbud mot passiv pengainsamling ett sådant allmänt och påtagligt behov som avses i förarbetena. Tidningen Dagens ETC gjorde den 7 september 2017 ett reportage om det nu aktuella förbudet mot pengainsamling. Av reportaget framgick att det i centralorten Vellinge då endast fanns en enda person som skulle omfattas av förbudet.⁴ Det är klagandens uppfattning att det är mycket få personer som tigger i Vellinge, och att dessa personer utgör en minoritet i stadsbildningen. Detta gäller även i andra delar av kommunen. Det åligger Vellinge kommun att styrka att passiv penninginsamling i realiteten innebär en sådan omfattande ordningsstörning att det kan anses nödvändigt att reglera verksamheten.

Vidare kan ifrågasättas huruvida handlingen, att sitta eller stå på en plats och verbalt eller genom en skylt be en annan person om hjälp i form av pengar, överhuvudtaget kan utgöra en ordningsstörning. Vid en bedömning av vad som utgör en ordningsstörning måste flera omständigheter tas i beaktande. Platsens storlek och ordningsstörningens omfattning i relation till platsen är ett sådant förhållande som måste vägas mot regleringens nödvändighet, liksom på vilket sätt handlingen utgör en faktisk störning för andra och för trafiken.

Av de i beslutet bifogade kartorna framgår att det rör sig om förhållandevis stora områden. Individer som tigger tar generellt sett platser i anspråk endast tillfälligt, i obetydlig omfattning, samt utan att inskränka på någon annans verksamhet. Det är därför inte troligt att enstaka individer som befinner sig på ett relativt stort torg utan att hindra trafik, eller inskränka andra individers rörelsefrihet ger upphov till någon ordningsstörning. För de fall en person i något fall faktiskt hindrar gångtrafik, eller sitter på ett sätt så att passervägar ut och in i butiker blockeras finns befintliga bestämmelser att tillämpa, exempelvis 3 kap. 1 § ordningslagen som förhindrar att allmän plats tas i anspråk på ett sätt som inte överensstämmer med dess syfte samt 13 § polislagen som ger polisen befogenhet att avvisa eller avlägsna den som stör den allmänna ordningen. Därutöver finns bestämmelser i brottsbalken om exempelvis ofredande och egenmäktigt förfarande som kan tillämpas om en person hindrar andra från att ta sig in i en butik. Klaganden vill understryka att behovet av att tillämpa nämnda bestämmelser inte föreligger i Vellinge, men om det skulle uppstå en sådan situation som kommunen anger som grund för att införa ett förbud mot att tigger, så föreligger likväl inget behov av att införa en lokal ordningsföreskrift därom eftersom befintliga lagrum, så som 3 kap. 1 § ordningslagen och 13 § polislagen redan ger de verktyg som krävs för att hantera situationen utan att lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

³ Ibid., s. 42f.

⁴ Gruers, Karl och Wickberg, Jenny, *Vellingebor: "Beslutet om tiggeriförbud är dödfött"*, Dagens ETC 17 september 2017, <https://www.etc.se/inrikes/vellingebor-beslutet-om-tiggeriforbud-ar-dodfott>.

Det ska poängteras att Länsstyrelsen i Västmanlands län framhöll i ett beslut rörande ett lokalt förbud mot pengainsamling i Sala kommun, att sådan pengainsamling som är att beteckna som passiv får anses påverka ordningen på den offentliga platsen endast i mindre omfattning.⁵ Vellinge kommun har inte formellt motiverat varför bedömningen i detta fall skulle vara annorlunda. I mediala sammanhang har Carina Wutzler, ordförande för kommunstyrelsen i Vellinge, motiverat beslutet med att kommuninvånare upplever "tiggarna" som ett problem.⁶ Syftet med ordningsregler är emellertid att upprätthålla ordningen och inte att skydda människor från känslor av obehag som de eventuellt får av att konfronteras med fattigdom och utsatthet. Under den debatt i Vellinges kommunfullmäktige som föregick beslutets antagande, motiverades föreskriften med att det är länderna som de som ägnar sig åt passiv pengainsamling härstammar ifrån som bör axla ansvaret för deras välmående och att ett tillåtande av passiv pengainsamling upprätthåller deras nöd. Enligt klagandes mening står det därmed klart att det inte är hänsyn till den allmänna ordningen på de platser som omfattas av förbudet som har motiverat Vellinges kommun beslut att förbjuda passiv pengainsamling. Att utfärda föreskrifter som inte syftar till att upprätthålla den allmänna ordningen utan snarare har andra, politiska, bevekelsegrunder strider mot det av rättsordningen erkända ändamålet med kommunala föreskrifter.

Sammanfattningsvis, då ordningsföreskriften som Vellinge kommun har antagit avseende passiv insamling av pengar överskrider vad som är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning måste den anses utgöra en obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Därmed är föreskriften på denna grund oförenlig med 3 kap. 8 § ordningslagen och ska upphävas.

2.1.2 *Föreskriften är inte proportionerlig*

Av 3 kap. 12 § ordningslagen framgår att lokala föreskrifter inte får innebära ett alltför långtgående tvång på allmänheten eller medföra för långtgående inskränkningar i den enskildes frihet. Om rätten bedömer att förbudet kan anses nödvändigt menar klaganden, med stöd av ovanstående argumentation, att beslutet likväl brister i proportionalitet. Här ska särskilt beaktas det förhållandet att de drabbades grundlagsskyddade yttrandefrihet inskränks genom beslutet. Klaganden ifrågasätter att denna rättighetsinskränkning, jämte den förlust av inkomst som ett förbud innebär är proportionerlig i förhållande till de skäl som Vellinge kommun anför till grund för bestämmelsen. I vart fall kan de ovan nämnda skäl som Carina Wutzler har gett uttryck för, det vill säga att vissa kommuninvånare i Vellinge känner obehag av att konfronteras med tiggare, inte väga tyngre än den enskildes rätt att slippa långtgående inskränkningar i sin frihet.

⁵ Länsstyrelsen Västmanlands län, beslut den 26 april 2011, dnr. 213-1208-11, s. 3.

⁶ Runol, Martin, *Beslut i kommunstyrelsen om tiggeriförbud i Vellinge*, Sydsvenskan 29 augusti 2017 <https://www.sydsvenskan.se/2017-08-29/beslut-i-kommunstyrelsen-om-tiggeriforbud-i-vellinge>.

2.1.3 Föreskriften är inte tillräckligt exakt

I RÅ 1992 ref 75 fann regeringsrätten att en lokal föreskrift saknade sådant innehåll och inte var utformad med sådan exakthet att det var möjligt att tillämpa föreskriften och övervaka efterlevnaden av den. Det är klagandens mening att Vellinge kommuns beslut att förbjuda passiv penninginsamling på ett liknande sätt strider mot 3 kap. 12 § ordningslagen.

Vellinge kommun anger i bestämmelsen att förbudet avser "passiv penninginsamling (tiggeri)". Just begreppet "tiggeri" har i andra fall ansetts ge upphov till sådana gränsdragningsproblem att ett förbud inte varit möjligt att tillämpa.⁷ Var går exempelvis gränsen mellan, å ena sidan, sådan insamling som sker i samband med framförande av gatumusik eller andra enklare framträdanden och, å andra sidan, passiv insamling utan andra handlingar? Det är i sammanhanget värt att poängtera att lagstiftaren inte har ansett det möjligt att reglera insamling som sker i samband med gatumusik.⁸ För att illustrera gränsdragningsproblematiken med ett exempel kan nämnas att en person som spelar ett instrument med en filt eller burk framför sig för förbipasserande att lägga pengar i inte skulle omfattas av kommunens förbud. Men om personen tar en paus från spelandet, omfattas hen då av förbudet? Om personen inte spelar ett instrument, men istället visslar på en visa, är detta att betrakta som insamling i samband med framförande av gatumusik eller "tiggeri"? I kommunens beslut berörs denna problematik inte på ett tillfredsställande sätt, varför svårigheten att tillämpa förbudet mot tiggeri måste anses föreligga.

Utöver ovan nämnda gränsdragningssvårigheter, ger beslutet upphov till andra problem beträffande förbudets tillämpning. Regeringsrätten krävde i ovan nämnda rättsfall att föreskrifter formuleras med sådan exakthet att tillämpning enkelt kan ske.⁹ Frågan uppstår hur det går att avgöra vem som tigger och vem som på andra sätt ber om hjälp eller bara uppehåller sig i området. Det finns en överhängande risk för godtyckliga bedömningar som kan drabba personer av en viss etnicitet. Frågan om beslutets diskriminerande karaktär gentemot den romska minoriteten kommer att behandlas vidare nedan i avsnitt 1.2.3.

Slutligen ska understrykas att en lokal föreskrift blir straffsanktionerad enligt 3 kap. 22 § ordningslagen. Detta innebär att även straffrättsliga principer, så som legalitetsprincipen och obestämdhetsförbudet, måste iakttas. Obestämdhetsförbudet innebär ett krav på dels begriplighet och dels precision.¹⁰ Mot bakgrund av det ovan anförda menar klaganden att det står klart att ett förbud mot passiv insamling av pengar ger upphov till så stora problem beträffande tillämpning och gränsdragning att det ska upphävas på den grunden.

⁷ Länsstyrelsen Västmanlands län, beslut den 26 april 2011, dnr. 213-1208-11, s. 4.

⁸ Prop 1992/93:210 *Om ny ordningslag m.m.*, s. 142.

⁹ Regeringsrättens dom RÅ 1992 ref 75.

¹⁰ Jfr Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, s. 45 f.

2.2 Föreskriften inskränker den enskildes yttrandefrihet

Passiv pengainsamling utgör ett uttryck för den enskildes yttrandefrihet och skyddas därmed av artikel 10 i Europakonventionen. Passiv insamling av pengar sker som regel genom att den tiggande individen förmedlar ett muntligt, skriftligt eller underförstått budskap om att hen befinner sig i nöd och är i behov av någon form av stöd. Enkelt uttryckt innebär passiv insamling av pengar att den som tigger ber om hjälp.

Passiv insamling av pengar faller under skyddet för yttrandefriheten. Det har bland annat Österrikes författningsdomstol slagit fast genom en dom från den 30 juni 2012 där domstolen rev upp ett nationellt förbud mot tiggeri med hänvisning till att det utgjorde en kränkning av artikel 10 i Europakonventionen.¹¹ Även Norges regering har erkänt att pengainsamling faller in under yttrandefriheten såsom den kommer till uttryck i artikel 10 i Europakonventionen.¹²

Passiv pengainsamling anses även falla under skyddet för yttrandefriheten i flera länder utanför Europa. Högsta domstolen i den kanadensiska provinsen British Columbia fann den 7 februari 2002 att det var uppenbart att handlingen att be en annan människa om pengar måste utgöra ett uttryck för en persons yttrandefrihet genom att personen uttrycker sin svåra situation medan den ber om hjälp. I målet fann domstolen att tiggande utgjorde ett verktyg som personer som befann sig i fattigdom kunde använda för att gå i dialog med resten av samhället kring sin svåra situation, och att tiggande i den egenskapen utgjorde ett sorts uttryck som föll in under yttrandefriheten.¹³

Även USA:s Högsta domstol har uttryckt att passiv penninginsamling omfattas av yttrandefriheten. I fallet *Reed v. Town of Gilbert*¹⁴ uttalade domstolen att passiv penninginsamling berör flera olika yttrandefrihetsintressen. Bland dessa att förmedla åsikter, idéer samt att argumentera för ändamål. Det bör understrykas att Europadomstolens praxis kring artikel 10 under åren har tagit intryck av den amerikanska rättsutvecklingen på yttrandefrihetsområdet.¹⁵ Europadomstolen har även lyft in resonemang från USA:s

¹¹ Verfassungsgerichtshof, G155 /10, 19662, 30 juni 2012.

¹² Se 15/158 Høringssvar - Forslag til endring i straffeloven 1902 og 2005 (ny § 350a og ny § 181a om forbud mot organisert tiggning, <http://www.ldo.no/nyheter-og-fag/Horingsuttalelser/Arkiv/2015/15158-horingssvar---forslag-til-endring-i-straffeloven-1902-og-2005-ny--350a-og-ny--181a-om-forbud-mot-organisert-tiggning/>).

¹³ Supreme Court of British Columbia, Federation of Anti-Poverty Groups of B.C., ELP End Legislated Poverty Society and National Anti-Poverty Organization against The City of Vancouver and the Attorney General of British Columbia, BCSC 105, A991372, 7 mars 2002, punkt 150-151.

¹⁴ Supreme Court of the United States, Clyde Reed, et al., *Petitioners v. Town of Gilbert, Arizona, et al.* vol 576 U.S., 18 Juni 2015.

¹⁵ Macovei, Monica, Freedom of expression - Human rights handbooks, No. 2: A guide to the implementation of Article 10 of the European Convention on Human Rights, 2:a uppl., s. 7.

högsta domstol i sina egna domskäl.¹⁶ Mycket talar därför för att Europadomstolen och USA:s högsta domstol i stor utsträckning delar uppfattning om hur rätten till yttrandefrihet ska tolkas. Det ska också anmärkas att frågan om huruvida ett förbud mot passiv insamling av pengar är förenligt med Europakonventionen just nu är föremål för prövning i Europadomstolen.¹⁷

Av artikel 10.2 i Europakonventionen framgår att endast sådana inskränkningar av yttrandefriheten får ske som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa och moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet. Det får förmodas att ett förbud mot passiv penninginsamling skulle falla under undantaget till förebyggande av oordning eller brott.

Av Europadomstolens praxis framgår att inskränkningar i yttrandefriheten framförallt är acceptabla om det rör sig om yttranden som riskera att skapa oordning eller situationer där det ordningsstörande momentet är av betydelse. Inskränkningar i yttrandefriheten har bland annat ansetts godtagbara då individer har använt sin yttrandefrihet för att störa parader¹⁸ eller för att fysiskt hindra lagliga aktiviteter som tillståndsgiven rävjakt eller motorvägsbygge.¹⁹ Däremot har inskränkningar inte ansetts godtagbara vid passiva meningsyttringar, exempelvis fredliga protester.²⁰

Europadomstolen har genom sin praxis etablerat en tämligen strikt syn på godtagbara inskränkningar av yttrandefriheten. I målet *Handyside mot Förenade Konungariket* uttalade domstolen att även sådana uttryck för yttrandefriheten som förolämpar, chockerar eller stör staten eller någon del av populationen är skyddade under artikel 10. Detta eftersom ett demokratiskt samhälle ställer krav på pluralism, tolerans och öppenhet.²¹ Mot denna bakgrund, kan personers passiva vädjan om ekonomisk assistans i offentliga miljöer som varken hindrar trafik eller framfart till fots eller uppmanar till oordning omöjligen anses skapa oordning i konventionens mening. Då förbudet mot passiv penninginsamling inte kan anses uppfylla de krav som ställs enligt artikel 10.2 måste föreskriften anses ha meddelats i strid med 2 kap. 19 § regeringsformen och ska därför upphävas.

¹⁶ *Appleby m fl mot Förenade Konungariket*, nr 44306/98, 6 maj 2003, ECHR 2003-VI, §§ 194-95.

¹⁷ *Lacatus mot Schweiz*, nr 14065/15.

¹⁸ *Chorherr mot Österrike*, nr 13308/87, 25 augusti 1993, §§ 30-34.

¹⁹ *Steel m fl mot Förenade Konungariket*, nr 24838/94, judgment of 23 september 1998.

²⁰ *Ibid.*, § 110.

²¹ *Handyside mot Förenade Konungariket*, nr 5493/73, 7 december 1976.

2.3 Föreskriften är diskriminerande

2.3.1 *De som i praktiken omfattas av föreskriften tillhör främst den romska minoriteten*

Kommunens beslut att införa ett lokalt förbud mot passiv penninginsamling kommer, trots föreskriftens neutrala formulering, i praktiken främst att påverka hemlösa personer som tillhör den romska minoriteten. På så sätt är bestämmelsen diskriminerande och därför ett brott mot RF 2 kap. 12 §, samt mot Europakonventionens artikel 14, vis-a-vis artikel 10.

Sedan ett antal år tillbaka är de flesta personer som tigger utomhus, exempelvis utanför butiker, romer som har rest till Sverige från Rumänien och Bulgarien för att försöka tjäna sitt uppehälle. I SOU 2016:6 *Framtid sökes* beskriver den dåvarande nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare, Martin Valfridsson, situationen för de hitresta:

“Utsatta EU-medborgare som sitter på gator och torg och ber om pengar är, sedan åtminstone hösten 2012, ett fast inslag i gatubilden på en rad små och stora orter runt om i Sverige. Dessa personer lämnar sina hemländer, främst Bulgarien och Rumänien, på grund av fattigdom och arbetslöshet. I de fall de är romer – vilket är en majoritet av gruppen – finns en historia av diskriminering i ursprungsländerna som lett till marginalisering och sämre tillgång till medborgerliga rättigheter. När de tar sig hit handlar det om en önskan att skapa bättre materiella förutsättningar för sig och sina barn.”²²

Detta är också vad som framgår av den utförliga forskningsrapporten “*When poverty meets affluence: Migrant street workers in Scandinavia*” från forskningsstiftelsen Fafo 2015.²³ Även Civil Right Defenders och Stadsmissionen har tagit fram rapporter som tydligt visar att merparten av de som tigger i Sverige idag är romer.^{24 25}

Det bör därtill betonas att det faktum att en majoritet av de som ägnar sig åt passiv pengainsamling i Sverige, och det fåtal som har befunnit sig i Vellinge kommun, har sitt ursprung i Rumänien och Bulgarien har varit centralt såväl under den debatt som föregick beslutet att anta föreskriften i kommunfullmäktige som i Carina Wutzlers resonemang i mediala sammanhang. Beslutet om ordningsföreskriften är alltså inte neutralt. Det tar särskilt sikte på denna grupp av människor och inte på personer som ber om pengar i allmänhet.

²² SOU 2016:6 *Framtid sökes*, s. 20.

²³ Djuve, Anne Britt, Horgen Friberg, Jon, Tyldum, Guri och Zhang, Huafeng, *When poverty meets affluence - Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals*, Other Fafo-publications, 2015.

²⁴ Civil Rights Defenders, *Utsatta unionsmedborgare i Sverige: Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt*, 2015, s. 8
<http://www.civilrightsdefenders.org/files/CRD-Rapport-Utsatta-unionsmedborgare.pdf>.

²⁵ Stadsmissionen, *Vårt att veta om tiggeri*, 21 april 2017,
<https://www.stadsmissionen.se/vad-vi-gor/migration-och-integration/vart-att-veta-om-tiggeri>.

2.3.2 *Regeringsformens förbud mot diskriminerande lagstiftning*

I 2 kap. 12 § regeringsformen, som riktar sig till lagstiftaren, anges att ingen får missgynnas därför att hen tillhör en minoritet. Begreppet "missgynnande" förekommer också i diskrimineringslagen, vars syfte är att motverka diskriminering i samhället. Då diskrimineringslagen utgör den speciallagstiftning som särskilt reglerar diskriminering, är det relevant att undersöka hur den behandlar begreppet. Av diskrimineringslagen framgår att ett missgynnande innebär att en enskild lider skada eller drabbas av en negativ effekt. Det kan röra sig om en faktisk förlust, ett obehag eller liknande.²⁶

Som visat ovan, är det främst personer som hör till den romska minoriteten som drabbas av den föreskrift som Vellinge kommun har beslutat om. Den effekt som föreskriften är avsedd att uppnå innebär att den som ägnar sig åt passiv pengainsamling förlorar sin huvudsakliga inkomstkälla och får sin yttrandefrihet påtagligt begränsad. Därigenom riskerar föreskriften att ge upphov till, om inte en skada, så i vart fall en negativ effekt för dem som förbudet avser.

Vellinge kommuns beslut att förbjuda passiv pengainsamling bör vidare förstås mot bakgrund av den historiska diskrimineringen och förföljelsen av den romska minoriteten såväl i Sverige som i Europa i stort.²⁷ Då majoriteten av de som idag ägnar sig åt passiv pengainsamling i Sverige tillhör den romska minoriteten, riskerar beslutet att förbjuda passiv pengainsamling också att uppfattas som ett uttryck för antiziganism. Detta torde påföra också ett betydande obehag för minoriteten i fråga.

Det bör understrykas att även till synes neutrala föreskrifter eller handlingar kan utgöra diskriminering, såvida utfallet av föreskriften eller handlandet innebär ett missgynnande som särskilt drabbar en viss grupp.²⁸ Det är således klagandens mening att Vellinge kommuns beslut att förbjuda passivt tiggeri, oaktat huruvida avsikten med förbudet har varit att särskilt missgynna gruppen romer, har effekten att romer missgynnas, vilket innebär att föreskriften strider mot regeringsformens diskrimineringsförbud.

2.3.3 *Europakonventionens förbud mot diskriminering*

Som anförts ovan, så står det enligt klagandens mening klart att det förbud mot passiv pengainsamling som beslutats av Vellinge kommun särskilt kommer att missgynna romer. Mot denna bakgrund är det klagandens uppfattning att den föreslagna föreskriften missgynnar denna grupp även i fråga om dess möjligheter att utöva sin yttrandefrihet enligt artikel 10 i Europakonventionen, varigenom föreskriften innebär en kränkning av artikel 14.

Av artikel 14 i Europakonventionen framgår att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som skyddas i konventionen skall säkerställas individer inom

²⁶ Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard, *Diskrimineringslagen: En kommentar*, 2 uppl, Norstedts juridik, 2015, s. 63 f.

²⁷ Se bl.a. Diskrimineringsombudsmannen (DO), *Romers rättigheter*, 2012, s. 39.

²⁸ Jfr Arbetsdomstolens dom 2005-09-21, målnummer A 192/03.

medlemsstatens jurisdiktion utan åtskillnad vad avser bland annat ras, nationellt ursprung eller tillhörighet till nationell minoritet. Som anförts tidigare är det klagandens uppfattning att Vellinge kommuns beslut att förbjuda passiv pengainsamling är i strid med yttrandefriheten såsom den kommer till uttryck i artikel 10 i Europakonventionen. Det bör understrykas att diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen har tolkats brett. Så snart en handling eller en föreskrift faller inom tillämpningsområdet för en fri- eller rättighet i konventionen så kan diskrimineringsförbudet aktualiseras.²⁹ Det behöver med andra ord inte vara fråga om en konstaterad kränkning av en annan artikel i konventionen, för att artikel 14 ska vara tillämplig.

Europadomstolen har vidare konstaterat att grupper som är att betrakta som särskilt utsatta ska garanteras ett starkare skydd av sina mänskliga fri- och rättigheter enligt Europakonventionen. En inskränkning av en mänsklig rättighet som drabbar en utsatt grupp måste därför granskas särskilt noga.³⁰ Därtill är den tolkningsmarginal som normalt tillerkänns Europarådets medlemsstater begränsad i fråga om inskränkningar av mänskliga fri- och rättigheter som drabbas dessa grupper.³¹ Syftet med detta är att minska den diskriminering som de sårbara grupperna ständigt utsätts för. Domstolen har motiverat detta med att grupper som har varit historiskt utsatta för fördomar fortfarande exkluderas socialt som en konsekvens av detta. Detta kan leda till diskriminerande lagstiftning som osynliggör individens kapacitet och behov.³² Att romer tillhör en sådan särskilt utsatt grupp har erkänts av Europadomstolen.³³

Sammanfattningsvis bör det stå klart att beslutet att förbjuda passiv pengainsamling strider mot 2 kap. 12 § regeringsformen samt mot artikel 14 i Europakonventionen, då den av kommunen beslutade föreskriften särskilt missgynnar personer tillhörande den romska minoriteten.

3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis menar klagandet att ett förbud mot passiv penninginsamling inom de av Vellinge kommun utvalda zonerna står i strid med 3 kap. 8 och 11 §§ ordningslagen, då den föreslagna föreskriften inte är nödvändigt för att upprätthålla ordning på allmän plats, innebär ett onödigt tvång på allmänheten och innebär en obefogad inskränkning i den enskildes frihet samt är för oprecist utformad.

²⁹ Sommerfeld mot Tyskland (stor avdelning), nr 31871/96, 8 juli 2003, ECHR 2003-VIII.

³⁰ Buckley mot Förenade Konungariket, nr 20348/92, 25 September 1996.

³¹ Kiyutin mot Ryssland, nr 2700/10, 10 Mars 2011, ECHR 2011-II, § 63.

³² Alajos Kiss mot Ungern, nr 38832/06, 20 Maj 2010, § 42, se även Shtukaturrov mot Ryssland, nr 44009/05, 27 Mars 2008, ECHR 2008-II, § 95.


³³ Se bl a Chapman mot Förenade Konungariket, nr 27238/95, 18 januari 2001, ECHR 2001-I och IG m fl mot Slovakien, nr 15966/04, 13 november 2002; DH m fl mot Tjeckien, nr 57325/00, 13 november 2007, ECHR 2007-IV, § 182.

4 Bevisuppgift

Till styrkande av att det inte föreligger något allmänt eller påtagligt behov av att förbjuda passiv insamling av pengar på de angivna förbudsplatserna, åberopas bilder av de geografiska områden som förbudet avser, tagna under rusningstid mellan kl 16:00 och 18:00 fredagen den 15 september 2017,

- bild 1 och 2 föreställande Lilla Torg,
- bild 3 föreställande Stortorget,
- bild 4 föreställande Höllvikens Bibliotek,
- bild 5, 6 och 7 föreställande Nyckelhålsparken,
- bild 8 föreställande Bäckatorget,
- bild 9, 10 och 11 föreställande Västra delen av Skanörs centrum,
- bild 12 föreställande Skanörs hamn.

Stockholm som ovan



John Stauffer

Malmö som ovan



Frederick Batzler